



Sociétés et jeunes en difficulté

Revue pluridisciplinaire de recherche

n°9 | Printemps 2010
Varia

La construction de la loi du 5 mars 2007. Pour une analyse sociopolitique des mutations de la Protection de l'enfance

The construction of the law of 5 March 2007. A sociopolitical analysis of changes in child protection

La construcción de la ley del 5 de marzo de 2007. Para un análisis sociopolítico de las mutaciones de la protección de la infancia

Fadila Chourfi



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sejed/6715>

ISSN : 1953-8375

Éditeur

École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

Référence électronique

Fadila Chourfi, « La construction de la loi du 5 mars 2007. Pour une analyse sociopolitique des mutations de la Protection de l'enfance », *Sociétés et jeunes en difficulté* [En ligne], n°9 | Printemps 2010, mis en ligne le 23 novembre 2010, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sejed/6715>

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.



Sociétés et jeunes en difficulté est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La construction de la loi du 5 mars 2007. Pour une analyse sociopolitique des mutations de la Protection de l'enfance

*The construction of the law of 5 March 2007. A sociopolitical analysis of changes
in child protection*

*La construcción de la ley del 5 de marzo de 2007. Para un análisis sociopolítico de
las mutaciones de la protección de la infancia*

Fadila Chourfi

Introduction

- 1 En France, la réforme de la Protection de l'enfance, issue de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007, a suscité plusieurs commentaires essentiellement centrés sur :
 - Ses dispositions généralement présentées comme des avancées⁴ pour les usagers et les professionnels du secteur,
 - Son mode d'adoption ; les commentateurs soulignent la démarche pragmatique et la manière dont la loi a été négociée avec l'ensemble des acteurs concernés et ils saluent la démarche participative du gouvernement par opposition à la loi relative à la prévention de la délinquance datée du même jour⁵.
- 2 A l'exception de Pierre Naves⁶, peu d'auteurs s'intéressent au processus de production de la loi. En situant le contexte d'adoption de celle-ci, l'ouvrage se propose d'en présenter les enjeux, contenus et objectifs. Il s'agit de mettre en perspective la réforme, » avancée significative dans le domaine de la Protection de l'enfance⁷ « notamment pour les élus locaux, les acteurs territoriaux et les autres professionnels concernés par le champ de la Protection de l'enfance.
- 3 Notre propos est différent : il ne s'agit pas de faire l'exégèse de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007, mais de comprendre en quoi le processus de production permet d'informer sur les

principales recompositions de l'action publique dans le secteur de l'enfance en danger. Le droit a, dès lors, une valeur heuristique comme révélateur des incertitudes de la régulation politique. Le droit, « dans ce qu'il est, dans ce qu'il produit du point de vue de l'action politique et dans ce qu'il représente » permet de saisir « dans quelle mesure l'ordre juridique nous informe sur l'ordre politique »⁸. La loi, la façon dont elle est produite constitue un miroir des recompositions de l'Action Publique⁹.

- 4 On peut faire l'hypothèse que de passer de l'idée de politique publique à celle d'action publique spécifie, par un nouvel intitulé, ce qui est à la fois un changement de la réalité des politiques produites par l'État et des modes d'appréhension de cette réalité¹⁰. L'action publique se définit comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société. Cette dernière peut ou non déléguer, à une ou plusieurs autorités publiques, à la fois le processus qui mène à la qualification mais également l'élaboration de réponses, contenus et processus pour les identifier¹¹.
- 5 Le concept d'action publique plutôt que celui de politique publique apparaît plus opératoire. Il permet de « rompre avec une vision *top down* d'une régulation linéaire et pyramidale, inexistante en pratique »¹². Ainsi l'étude du processus d'élaboration de la politique pénale sous la troisième république révèle « l'existence d'espaces intermédiaires, à la fois espace d'expertise et espace d'élaboration législative »¹³. Dans une approche systémique, relèvent de l'action publique, toute norme et tout contenu d'actions observables à propos d'un enjeu à la résolution duquel divers acteurs participent à des degrés variables¹⁴. Nous nous inscrivons dans la perspective d'une sociologie politique du champ juridique inspirée des travaux de Jacques Commaille.¹⁵ La sociologie politique du droit doit aborder un phénomène, le pouvoir, en déterminant le rôle du droit dans les relations entre l'État et les autres acteurs sociaux¹⁶. Il convient, dès lors, de tenir compte des forces sociopolitiques en présence dans le processus de production normative.
- 6 Le projet de réforme de la Protection de l'enfance intervient alors que l'effectivité et l'efficacité du dispositif sont questionnées. Ce texte a suscité de fortes attentes suivies d'inquiétudes et de déceptions. L'émergence de la loi repose sur un présupposé, celui de l'augmentation du nombre d'enfants en danger, alimenté par les affaires fortement médiatisées d'Angers et d'Outreau. Dans cette perspective, l'aide sociale à l'enfance verra ses missions de prévention renforcées. Qualifiée de pragmatique¹⁷, l'élaboration de la loi n'en comporte pas moins une recomposition du paysage de la Protection de l'enfance. Pour construire notre réflexion, nous nous sommes référés aux travaux et débats parlementaires, aux rapports produits sur l'Aide Sociale à l'Enfance, à la presse.

L'émergence de la loi : de fortes attentes... suivies d'inquiétudes et de déceptions

- 7 Après une présentation des principales évolutions en matière de Protection de l'enfance, nous nous arrêterons sur l'annonce de la réforme. Présentée comme le produit d'une large concertation, elle a suscité de fortes attentes de la part des acteurs rapidement suivies d'inquiétudes et de déceptions.

Vingt ans d'évolution

- 8 Pendant longtemps, les critères de répartition des compétences entre protection sociale et judiciaire de l'enfant étaient précis et concordants. Alors que le service de l'aide sociale à l'enfance devait exercer une action sociale préventive auprès des familles dont « les conditions d'existence risquaient de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants », le juge des enfants n'intervenait qu'en cas de danger avéré pour l'enfant. En transférant l'organisation et le financement de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) aux départements, les lois de décentralisation de l'action sociale¹⁸ ont modifié cet ordonnancement. Dans la lignée du rapport Bianco-Lamy¹⁹, les lois n°84-422 du 6 juin 1984²⁰, et 86-17 du 6 janvier 1986²¹ vont tenter de changer l'articulation entre la protection sociale et la protection judiciaire de l'enfance. En renforçant les droits des familles face aux services sociaux et en limitant la durée des mesures administrative et judiciaire, le législateur entendait réguler les relations entre l'Aide sociale à l'enfance et les familles sur un mode plus contractuel²². L'intervention du juge des enfants ne devenait alors nécessaire qu'en cas de conflit entre une famille et l'ASE.
- 9 L'année 1989 est marquée par l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant par les Nations Unies le 20 novembre 1989 et la prise en compte des violences exercées contre les enfants. Auparavant, la loi Dhorlac n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à enfants et à la protection de l'enfance assignait une nouvelle mission à l'ASE, celle de mener des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs. L'obligation légale de mettre en place un dispositif permettant de recueillir « les informations relatives aux mineurs maltraités ou présumés l'être » a conduit les acteurs et principalement les départements à acquérir une meilleure connaissance du phénomène. Cette nécessité s'est constituée autour de la notion de maltraitance²³. On assiste à une « profusion d'études et de publications sur le phénomène de la maltraitance à enfants²⁴ ». Le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (SNATEM), nouvellement créé, est chargé de réaliser des études épidémiologiques annuelles. L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)²⁵ se dote en 1992 d'un observatoire de l'enfance en danger afin de produire des données sur la maltraitance à enfants.
- 10 Considérant que le dispositif de protection de l'enfance souffre de lacunes concernant la connaissance des mauvais traitements subis par les mineurs²⁶, la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 crée le groupement d'intérêt public « enfance maltraitée ». Elle dote l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), nouvellement créé, de missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements. Celui-ci rend son premier rapport au Ministre délégué à la famille, Philippe Bas, en Septembre 2005. Estimant le nombre de mineurs protégés à plus de 235 239, soit 1,7 % des jeunes de moins de 18 ans, et analysant les récents rapports publiés, l'ONED évoque le scénario d'une « modification importante du système, de nature législative, seule en mesure de permettre de dépasser certains dysfonctionnements constatés »²⁷.
- 11 Face aux évolutions sociales et à l'émergence de nouvelles questions sociales telles que la précarité, l'isolement social des familles et la perte des repères traditionnels²⁸, plusieurs rapports²⁹ relayés par les professionnels et des associations vont, malgré des démarches différentes, converger pour affirmer la nécessité d'une refonte du dispositif.

- 12 Le 31 mars 2006, Philippe Bas, Ministre délégué à la famille, annonce le dépôt d'un projet de loi réformant la protection de l'enfance. Le texte, présenté en première lecture au Sénat le 20 juin 2006 est adopté le 21 juin 2006. Il ne sera transmis à l'Assemblée nationale que le 9 janvier 2007 et adopté le 10 janvier 2007. La loi est votée définitivement le 22 février 2007.
- 13 A la veille de la promulgation de la loi, l'effectivité et l'efficacité du dispositif de Protection de l'enfance sont questionnées. Ces interrogations sont nourries par la médiatisation d'affaires de mauvais traitements et viols sur enfants par des adultes.

L'annonce de la réforme

- 14 La loi serait le produit d'une réflexion élaborée et partagée par les acteurs de la Protection de l'enfance. Le Ministre « a beaucoup lu, beaucoup consulté³⁰ » et les principaux axes du texte refléteraient « un large consensus parmi les professionnels et les associations de défense des enfants ». ³¹
- 15 Entre décembre 2005 et février 2006, des journées thématiques sont organisées, sous l'égide du ministère des Affaires sociales et du ministère de la Justice sur des thèmes tels que « prévention précoce pendant la grossesse et autour de la naissance pour prévenir les dangers de la maltraitance », « les troubles du comportement de l'enfant et de l'adolescent », « la prévention et le soutien des familles hors du domicile », « la subsidiarité », « le partage de l'information », « le signalement ». Sur proposition du ministère chargé de la famille, des débats sur la réforme sont organisés dans soixante-dix départements³². Le calendrier accéléré et l'absence de participation des usagers de la Protection de l'enfance sont déplorés.³³ Des assises nationales de la Protection de l'enfance organisées à Angers, en avril 2006, par le Conseil général du Maine-et-Loire et par l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS), concluent ce processus. Le choix du lieu n'est évidemment pas neutre, puisque quelques mois auparavant, la cour d'Angers a jugé une affaire de pédophilie, qui a marqué les esprits, et impliquant 65 personnes. Concluant les séances, Philippe Bas affirme « qu'en matière de Protection de l'enfance, il y a urgence à agir, les débats et les rapports convergeant vers une proposition de réforme réaliste et pragmatique ». Jean-Louis Sanchez, fondateur et délégué général de l'ODAS, corroborant l'idée d'une réforme demandée et attendue par les professionnels, annonce que neuf départements sur dix sont favorables à « l'apport le plus important du projet de loi, la cellule unique de signalement. Les départements investis dans la réflexion nationale acceptent l'idée d'un service de Protection maternelle et infantile (PMI) qui aurait une responsabilité élargie de 0 à 11 ans, ainsi que celle d'un travail social moins administratif. On pense à l'exemple d'un service social polyvalent plus impliqué, avec davantage de visites à domicile et de travail dans les quartiers »³⁴. Ces assises sont essentiellement composées, d'élus, des personnels de direction et de l'encadrement de l'action sociale, issus de quatre-vingt-cinq départements³⁵. Les travailleurs sociaux sont donc peu présents. Ils ne s'expriment pas lors des différentes tables rondes, à l'exception du Syndicat national des médecins de PMI (SNMPMI) et du président de l'Association nationale des assistants de service social (ANAS)³⁶. Or le contexte est celui d'une remise en cause des pratiques du travail social et notamment de la polyvalence de secteur. Le modèle québécois y est fréquemment évoqué : « Il nous faut penser québécois », suggèrera même Jean-Louis Sanchez, estimant que « le travail social est dans une impasse

administrative » et qu'il convient de lui redonner sa dimension stratégique³⁷. Dès lors, il importe de déterminer l'origine d'une demande de refonte de la Protection de l'enfance.

- 16 L'année 2005 est marquée par plusieurs débats sur la Protection de l'enfance. En septembre, un appel pour la Protection de l'enfance de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'Enfance, de l'adolescence et des adultes³⁸ est lancé lors d'une conférence de presse. Les signataires considèrent qu'il faut « repenser les politiques publiques, les moyens mis en œuvre, les pratiques professionnelles » et ils appellent à l'organisation d'un large débat public. Mais une autre initiative, l'Appel des 100 pour le renouveau de la Protection de l'enfance³⁹, trouvera écho auprès des pouvoirs publics et du Ministre de la famille. Rassemblant un éventail socioprofessionnel et politique assez large, des représentants de Conseils généraux, des avocats, des magistrats de la jeunesse, des représentants d'associations de droits de l'enfant, des hommes et femmes politiques de gauche tels qu'Elisabeth Guigou, Jean-Louis Bianco, Ségolène Royal, Marie-Georges Buffet, de droite, Claude Goasguen et Louis de Broissia, des chercheurs, des associations intervenant dans le secteur de la Protection de l'enfance, ou Le Fil d'Ariane, association de parents d'enfants placés. L'appel des 100 plaide en faveur d'un débat national sur la Protection de l'enfance. Les initiateurs, Jean-Pierre Rosenczweig⁴⁰, président du tribunal pour enfants de Bobigny, et de l'association Défense des enfants international (DEI)-France, et Claude Roméo⁴¹, à l'époque directeur « Enfance famille » en Seine-Saint-Denis, sont considérés comme deux personnalités emblématiques du secteur. On comprend dès lors l'évocation de cet appel par le Ministre et les parlementaires. Valérie Pécresse, rapporteur du projet de loi à l'assemblée nationale, s'exprime ainsi : « Deux professionnels éminents représentant les deux piliers de la Protection de l'enfance à savoir le président du tribunal pour enfants de Bobigny, Jean-Pierre Rosenczweig, et le directeur de l'aide sociale à l'enfance de Seine-Saint-Denis, Claude Roméo, ont lancé *l'appel des 100* pour inciter les pouvoirs publics à engager un grand débat national sur la Protection de l'enfance avant de présenter une réforme ». Le Ministre réservera d'ailleurs « la primeur » de l'annonce d'une réforme lors d'un colloque organisé par DEI France⁴² et ce, alors que les débats dans les départements sont annoncés, lors du conseil des Ministres du 23 novembre 2005⁴³. La nécessité d'améliorer l'efficacité d'un dispositif, devenu moins opératoire, est l'une des premières justifications de la réforme. La plupart des acteurs consultés s'accordent sur la nécessité de modifier les textes. Ainsi pour l'Union nationale des associations familiales, le texte proposé a le mérite, de promouvoir une nouvelle culture du travail en commun entre départements, services de l'État et autorité judiciaire et d'apporter de réelles améliorations en matière de repérage et de prise en charge des enfants en danger.
- 17 Les nombreuses références à la méthode de concertation, aussi bien lors des travaux parlementaires que dans la presse, visent à renforcer l'idée d'un diagnostic partagé sur les aspects essentiels d'une réforme. Ainsi, « j'ai consulté et rencontré un grand nombre d'acteurs de la Protection de l'enfance, qu'il s'agisse des Conseils généraux, des experts, des professionnels, des représentants d'organisations professionnelles, des responsables d'associations ou des signataires de l'appel des 100 » ou encore « Mesdames, Messieurs les sénateurs, le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui témoigne du consensus qui s'est affirmé au cours de cette longue concertation »⁴⁴. Cependant la démultiplication des scènes et des procédures de négociation n'empêchera pas l'expression de certaines inquiétudes, voire de déceptions sur l'ampleur de la modification attendue.

Des inquiétudes et déceptions

- 18 Le projet de loi réformant la Protection de l'enfance, déposé au Sénat le 3 mai 2006⁴⁵ est renvoyé à la commission des affaires sociales.
- 19 Les associations professionnelles⁴⁶, s'accordent sur les principales dispositions du texte. L'UNSEA, regroupée avec d'autres associations intervenant dans le champ professionnel de la Protection de l'enfance au sein d'une Coordination nationale des associations de Protection de l'enfance (CNAPE), favorable à un rôle accru du secteur associatif⁴⁷, s'était déclarée satisfaite de la création d'une cellule unique de signalement. Lors des assises d'Angers, son directeur général s'exprimait ainsi « il me semble que nous franchirons un grand pas dans le sens de la cohérence si la loi est votée dans l'esprit que nous a présenté Philippe Bas⁴⁸ ». L'UNSEA a obtenu la garantie d'être associée à la mise en œuvre de la réforme⁴⁹.
- 20 Membre, dès 2005 du comité de pilotage de la réforme, l'UNAF intervient *es qualité* en tant que représentant officiel des intérêts des familles auprès des pouvoirs publics. L'intérêt récent de l'UNAF, « parlement des familles »⁵⁰ pour la Protection de l'enfance versus parentalité⁵¹ est, emblématique d'une néofamilialisation de l'État social⁵². L'UNAF proposera notamment que des représentants de l'Union départementale des associations familiales participent à l'Observatoire départemental de la Protection de l'enfance et à la cellule de recueil des informations préoccupantes⁵³. Reprochant au texte proposé de ne pas apporter de réponses aux « dysfonctionnements constatés en matière de lutte contre la maltraitance », elle s'est opposée sans succès à la suppression par le Sénat d'un amendement des députés donnant compétence au juge des enfants en « cas de danger grave et manifeste » pour un mineur⁵⁴.
- 21 Les associations constituées et spécialisées autour d'un objet commun, la prévention et la défense des enfants victimes et maltraités⁵⁵, en France et dans le monde⁵⁶ sont divisées sur le projet de loi. Ainsi, si certains représentants de ces mouvements⁵⁷ saluent l'initiative du gouvernement d'inscrire l'intérêt de l'enfant et la prévention précoce au cœur du projet, d'autres lui reprochent « de ne comporter aucune mesure novatrice »⁵⁸. Certains de ces « entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée⁵⁹ » revendiquent la reconnaissance d'un devoir d'ingérence familiale pour les travailleurs sociaux et la fusion, en une seule institution, du juge des enfants et du juge aux affaires familiales. Cette demande isolée trouvera des échos au Parlement par la voie de certains représentants de l'Union pour la majorité présidentielle (UMP)⁶⁰.
- 22 Les élus locaux, via l'Association des départements de France, se sont inquiétés du coût de la réforme. Consacrant près de cinq milliards d'Euros⁶¹ à l'ASE, ils exigent une garantie de compensation financière pérenne du coût de la réforme⁶². Dans cette lignée, le Département doit être le chef de file selon le principe « qui paye décide ». Le coût de la réforme, estimé par le gouvernement, à 150 millions d'Euros⁶³, suscitera de nombreuses réactions lors des débats parlementaires.
- 23 La Commission nationale consultative des droits de l'Homme, saisie pour avis par Philippe Bas, tout en soulignant les améliorations du texte sur la prévention et la diversification des modes de prise en charge, a regretté l'absence d'une réflexion de fond remettant à plat l'ensemble du dispositif de Protection de l'enfance, préalable à l'élaboration d'une loi cadre ou d'orientation ainsi que l'absence de dispositions sur la situation des mineurs étrangers isolés⁶⁴.

- 24 Au Parlement, la demande d'une loi plus ambitieuse émane de la gauche de l'hémicycle. Le Parti Communiste déclare notamment : « Alors que tout le monde attendait une loi-cadre ou une loi d'orientation sur la Protection de l'enfance, corrigeant les archaïsmes législatifs et répondant aux nouvelles situations de danger, on doit se contenter aujourd'hui de ce texte, comportant seulement seize articles »⁶⁵. Le Parti Socialiste surenchérit ainsi : « Effectivement, lorsque l'on comptabilise les rapports, les missions, le travail des Départements, la mobilisation des professionnels, l'appel des 100, force est de constater qu'il ne s'agit pas de la loi refondatrice de la Protection de l'enfance tant attendue » et affiche sa déception : « Monsieur le Ministre délégué, ce débat devait être pour la République, une occasion de réaffirmer avec force et clarté son attachement à l'un de ses principaux devoirs : la protection envers la jeunesse »⁶⁶.
- 25 A la veille des élections présidentielles, la Protection de l'enfance a été l'enjeu de nombreux débats, colloques ou ouvrages qui sont, pour la plupart, restés circonscrits aux professionnels de l'intervention sociale. La réforme a été précédée d'une consultation des principaux acteurs du dispositif, Départements et associations, et de débats dans les Départements. Pour certaines voix isolées, la loi était écrite dans sa version quasi définitive avant ces débats participatifs. Ainsi, pour le Docteur Maurice Berger, le but de ces discussions était de donner aux professionnels le sentiment que tout le monde avait pu s'exprimer⁶⁷. Chef du service de pédopsychiatrie du CHU de Saint-Etienne, il est l'auteur d'un ouvrage controversé, *L'échec de la Protection de l'enfance*, étayé par son expérience de psychiatre « ayant à soigner des enfants auxquels des violences psychiques auraient pu être évitées ».⁶⁸
- 26 Si la nécessité de revisiter les fondements de la Protection de l'enfance suscite un relatif consensus, des regrets s'expriment sur la faible amplitude du projet de loi et l'inconsistance des modifications attendues. Cependant, certaines dispositions ne soulèvent guère d'opposition et sont bien accueillies comme la diversification des mesures que peut proposer le service de l'ASE.
- 27 Le contexte est celui d'une forte médiatisation d'affaires de maltraitance et d'abus sexuels commis sur des enfants. Le Ministre lui-même s'y réfère de manière incantatoire dans la plupart de ses interventions publiques : « En juin 2005, lorsque j'ai pris la responsabilité de la politique familiale, l'opinion publique était bouleversée par les tragédies d'Angers⁶⁹ et de Drancy⁷⁰. Nous nous sommes alors tous demandés comment notre système de Protection de l'enfance avait pu laisser de tels drames se produire ».

L'utilisation politique d'affaires de maltraitance

- 28 Alors que les phénomènes de violences à enfants constituent depuis plusieurs années une préoccupation sociétale⁷¹, ils ont longtemps occupé un rôle secondaire dans la sphère politique. A l'inverse, la thématique de la maltraitance est très présente dans les discours du Ministre Philippe Bas et dans les discussions parlementaires. Elle sera essentiellement mobilisée pour souligner les lacunes du dispositif de signalement et la nécessité de le refonder. Les affaires récentes d'Angers et d'Outreau occulteraient la réalité du phénomène de l'enfance en danger, en augmentation.

L'argument de l'augmentation du nombre d'enfants en danger

29 Alors que le Ministre⁷² affirme à plusieurs reprises, dans la presse, qu'il existe une recrudescence des enfants en danger, que les rapports et débats parlementaires insistent « sur les drames quotidiens de la maltraitance »⁷³, les données chiffrées sont faiblement mobilisées. La diversité des études (ODAS, SNATEM, Services de police et de gendarmerie, tableaux de bord des tribunaux pour enfants, enquête DRESS⁷⁴) et leur contingence⁷⁵ rendraient difficiles la présentation statistique du nombre d'enfants en danger « *en raison de l'absence de définition de cette notion réellement partagée par tous les acteurs de la protection de l'enfance* ». L'Observatoire national de l'enfance en danger avait déjà souligné les finalités gestionnaires des différentes sources de données et regretté que celles-ci se rapportent davantage à des événements qu'à des enfants⁷⁶. Qui plus est, il n'existe pas de pratique commune en matière de signalement : « lorsqu'un enfant bénéficie déjà d'une mesure et qu'un nouvel élément inquiétant vient justifier un changement de mesure, celui-ci est comptabilisé comme un signalement dans certains départements alors qu'il ne l'est pas dans d'autres »⁷⁷. On trouve cependant, tant dans la presse et les travaux préparatoires que dans les débats parlementaires, plusieurs références aux travaux de l'ODAS qui « reste, malgré ses imperfections, la source la plus complète et la plus fiable de recensement avant toute décision de protection »⁷⁸. S'appuyant sur les signalements transmis aux départements, l'ODAS estimait en 2004, à 95 000 le nombre d'enfants en danger⁷⁹ distingués selon deux catégories :

- les enfants « maltraités », évalués à 19 000, victimes de violences physiques ou psychologiques, d'abus sexuels ou de négligences lourdes.
- les enfants « en risque », dont le nombre est estimé à 76 000, qui vivent dans un contexte familial dégradé menaçant leur développement.

30 Les limites des enquêtes de l'ODAS ont été soulignées : seuls sont comptabilisés les signalements transmis au Département et non ceux transmis au parquet ; la maltraitance institutionnelle (écoles ou établissements sociaux) n'est pas prise en compte⁸⁰. L'objectif de ces enquêtes statistiques est de mieux comprendre les causes du danger et de construire des politiques de prévention plus adaptées. L'autre objectif non explicite est de rationaliser l'action publique en préconisant une meilleure utilisation des dépenses des Départements. La production et la diffusion de savoirs et d'informations spécialisés, alimentant la conduite des politiques publiques, sont réalisées par un ensemble de professions et d'institutions qui agissent en fonction d'enjeux et de règles spécifiques⁸¹. Parmi les répertoires cognitifs et symboliques, les acteurs des politiques publiques s'orienteront vers les éléments qu'ils jugent le plus pertinents. Ainsi, le rapport mondial des Nations Unies sur la violence à l'égard des enfants⁸² (qui retient une définition large de la violence) et dont les résultats sont connus et diffusés dès octobre 2006, est passé sous silence.

31 Le glissement de la notion juridique de danger à celle de maltraitance s'est opéré au détriment du mineur délinquant⁸³. Seuls l'enfant victime de violences ou de négligences et l'enfant en risque seraient en danger. Ainsi, l'article 14 de la loi qui oblige les établissements à s'organiser en unités de vie de manière à garantir la sécurité de chacun des mineurs ou des majeurs de moins de vingt et un ans qui y sont accueillis. Une première rédaction de l'article leur imposait une répartition en fonction des motifs ayant conduit au placement afin d'éviter que des mineurs violents et des mineurs victimes ne se

retrouvent dans le même établissement. Suite à une modification par l'Assemblée nationale, l'article est ainsi rédigé : Les établissements et services s'organisent pour que les mineurs et les majeurs de moins de vingt-et-un ans soient accueillis dans des unités de vie distinctes en fonction des motifs ayant justifié leur prise en charge et de leur situation personnelle. Ils sont invités à « procéder à une expertise de la personnalité des mineurs qu'ils accueillent et de leur parcours et à évaluer, en fonction de cette expertise, le caractère éventuellement dangereux de certains »⁸⁴.

- 32 Le diagnostic d'une augmentation du nombre d'enfants en danger semble partagé et sera d'autant moins questionné que les dysfonctionnements du système de protection sont dénoncés par l'utilisation des affaires de pédophilie et de maltraitance d'Angers, d'Outreau et de Drancy.

Les affaires, symptômes des dysfonctionnements de la protection

- 33 Le projet de loi évoque explicitement les affaires de mauvais traitements et d'abus sexuels sur enfants à Angers, Outreau, et de Drancy : « l'actualité récente a mis en lumière des difficultés liées au signalement des situations à risques. Au-delà de ces drames, ce sont des dizaines de milliers d'enfants qui souffrent au sein même de leur environnement familial, parfois en silence, sans que jamais leur souffrance soit révélée »⁸⁵.
- 34 Cette référence aux procès très médiatisés, par le Ministre et les rapporteurs du projet, revêt une double fonction : la désignation des « nombreux milliers d'enfants victimes de mauvais traitements » et la dénonciation des dysfonctionnements de la procédure de signalement de l'enfance en danger. Ainsi, l'effet recherché par la dramatisation est-il essentiellement politique.⁸⁶ Certains protagonistes avaient donné le ton : « Au-delà de l'émotion suscitée par les procès d'Angers ou d'Outreau ou par le drame de Drancy, il convient de garder à l'esprit que la France est confrontée à des situations quotidiennes de maltraitance d'enfants : deux enfants meurent encore chaque semaine dans notre pays de mauvais traitements infligés au sein de leur milieu familial. Comment de tels drames peuvent-ils se dérouler alors que la France dispose d'une politique familiale particulièrement dynamique et que l'effort financier des Départements, qui assument aujourd'hui l'essentiel de la mission de Protection de l'enfance, a été multiplié par quatre en vingt ans pour atteindre un peu plus de 5 milliards d'euros par an en 2005 ? »⁸⁷. Cette dramatisation sera relayée au Parlement : « la maltraitance de l'enfant est un sujet douloureux, qu'il peut être difficile d'évoquer tant il est vrai que les médias révèlent quotidiennement des situations et des faits souvent insupportables de violences faites à des mineurs sans défense aucune »⁸⁸. Ces affaires ont « mis en relief les lacunes de notre dispositif de protection de l'enfance et... la nécessité de réformer le système »⁸⁹.
- 35 Les grilles de lecture de l'enfance en danger peuvent différer selon les positions idéologiques. La gauche et quelques représentants de la droite centriste se réfèrent aux facteurs exogènes, précarité, isolement, absence d'accès aux soins, comme sources potentielles de danger. « Nous avons, Monsieur le Ministre, une vision bien différente de la politique en matière de Protection de l'enfance. Selon nous, si l'on constate une augmentation des signalements d'enfants en danger ces dernières années, et si les acteurs de terrain témoignent d'un accroissement du nombre de situations particulièrement difficiles, c'est principalement parce que la politique libérale de votre majorité produit de la pauvreté et des inégalités »⁹⁰. Le terme de « maltraitance sociale »⁹¹ est utilisé pour désigner la dégradation des conditions de vie comme facteur aggravant du danger pour

les enfants. Les affaires et les victimes sont particulièrement mobilisées sur les bancs de la droite parlementaire : « l'enfant de Bethléem oriente notre regard vers tous les enfants qui, dans le monde, souffrent »⁹². Au besoin, certains parlementaires font parler les victimes : « Ils prennent l'enfant pour cible, l'atteignant dans son cœur d'homme, imprégnant en lui des blessures béantes, comme le dit Caroline : je viens de toucher le fond. Je ne suis pas au bout de mes souffrances qui rejaillissent aujourd'hui. J'avais oublié l'humiliation et le corps et le cœur blessé. Dix ans après, je revois tout. Je me sens aspiré par la mort sans vouloir mourir »⁹³. Les explications données à la maltraitance sont pour la plupart individuelles et attribuées à une perte de valeur de la famille en tant qu'institution : ainsi « Cette précarité n'est pas uniquement matérielle, elle est aussi morale. Depuis plusieurs décennies, la famille est en effet brutalisée par l'égoïsme ambiant, et force est de constater que la désinstitutionnalisation progressive de la famille, souvent accompagnée par le législateur, a multiplié les situations de précarité familiale »⁹⁴ ou encore « Parce que les évolutions qui parcourent notre société et notre époque menacent les équilibres familiaux, parce que bien souvent les enfants font les frais de décisions et de situations sur lesquelles ils n'ont qu'une emprise limitée, l'adaptation de la Protection de l'enfance au nouveau contexte sociétal était nécessaire. »⁹⁵

- 36 L'évocation de certaines affaires, comme celle de Drancy, va de pair avec l'idée d'une recrudescence des carences éducatives liées à l'isolement social, à l'absence de repères et à l'amenuisement des solidarités familiales. Le pendant du traitement politique de ces affaires est la remise en cause de l'action des services sociaux : « Nous avons évoqué, lors d'une table ronde, l'affaire de Drancy. Le 4 août 2004, quatre enfants pieds nus, sales et mal vêtus ont été repérés dans la rue. Après deux heures de négociation avec les parents, la police nationale est parvenue à entrer dans le domicile pour découvrir un enfant âgé de treize mois qui ne pesait que quatre kilos et vivait au milieu de détritus sur une banquette éventrée. Cette famille était pourtant connue des services sociaux, notamment de la Protection maternelle et infantile, dont les bureaux étaient à moins de cinquante mètres du domicile. Toutefois, aucune visite n'avait jamais été rendue à cette famille et les différents signalements n'avaient pas permis de donner l'alerte »⁹⁶.
- 37 La complexification des difficultés familiales inciterait les travailleurs sociaux à recourir massivement au juge des enfants or « cette judiciarisation croissante » aurait « des effets pervers » provoquant l'accentuation des phénomènes de méfiance à l'égard des travailleurs sociaux et l'engorgement des tribunaux, par l'augmentation des délais de traitement⁹⁷. Dès lors, l'accent doit être mis sur le repérage de ces difficultés.

Prévention, dépistage et /ou repérage ?

- 38 L'exposé des motifs de la loi et les travaux préparatoires dénoncent l'insuffisance des actions de prévention tant collectives qu'individuelles de l'Aide sociale à l'enfance : le service de l'ASE manquerait d'outils de prévention collective⁹⁸, « permettant un contact moins stigmatisant avec les familles et une intervention non pas sur le mode du traitement des difficultés, mais sur celui de la mobilisation des compétences parentales ». Les initiatives en la matière, comme les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), émanent d'autres prestataires et non des services départementaux de protection. A ce stade, il convient de noter que la prévention spécialisée, qui fait partie des actions collectives visant à prévenir la marginalisation, n'est pas mentionnée dans les travaux préparatoires. Le terme de prévention et les objectifs qui lui sont assignés

recouvrent des réalités qui diffèrent selon les rapporteurs du projet : pour l'un, « la mission de prévention confiée aux Conseils généraux ne vise que les mauvais traitements à l'égard des mineurs alors que l'ensemble des enfants susceptibles d'être mis en danger doivent être protégés »⁹⁹, pour l'autre, « la prévention des mauvais traitements » doit inspirer toutes les interventions de l'ASE.

- 39 L'accent est mis sur la prévention précoce des dangers pour l'enfant : « C'est en effet dès la grossesse que l'on peut repérer les situations à risques comme une grossesse non désirée ou ayant fait l'objet d'une demande d'interruption volontaire de grossesse, comme un refus du père de reconnaître sa paternité ou encore comme des difficultés matérielles ou psychologiques de la mère conduisant à une appréhension de la naissance ¹⁰⁰ ». La Protection maternelle et infantile est chargée d'organiser des consultations et des actions de prévention médico-sociale, en faveur des enfants de moins de six ans, d'établir un bilan pour les enfants âgés de trois à quatre ans. Des actions médico-sociales préventives et de suivi doivent être assurées, à la demande ou avec l'accord des intéressées et ce, en liaison avec le médecin traitant ou les services hospitaliers, pour les femmes en période post-natale, à la maternité, à domicile ou lors de consultations.
- 40 Cette approche de la prévention est saluée par les parlementaires de la majorité de droite, aussi bien dans le camp de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) que de l'Union pour la démocratie française (UDF). Philippe Nogrix, par ailleurs Président du Groupement d'intérêt public enfance maltraitée, souligne que la prévention telle qu'elle s'exerçait jusqu'à présent visait des publics ciblés, déterminés, stigmatisés. Sa vocation la faisait davantage ressembler à un traitement curatif plutôt qu'à un repérage et à un « court-circuit » des situations à risques. « De ce point de vue, l'introduction d'un mode de prévention, ouvert à toutes les familles et mobilisant les compétences familiales, est une excellente chose¹⁰¹ ». Pour la gauche, la prévention, telle que prévue dans le projet, fait craindre à un dépistage précoce des troubles de conduite, d'autant qu'initialement le bilan de santé des enfants de 3 à 4 ans était inséré dans le projet de loi prévention de la délinquance. Celui-ci prétendait détecter précocement les troubles du comportement conduisant à des passages à l'acte délinquant. L'objection a été la suivante : « Nous avons tous présent à l'esprit un certain rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) qui a défrayé la chronique l'année dernière. On y préconisait un dépistage précoce des troubles des conduites, dès la crèche et l'école maternelle, ainsi que la mise en œuvre de mesures de rééducation et de psychothérapie cognitive et comportementale dès l'âge de six ans »¹⁰². Fin 2005, l'Inserm avait en effet publié une expertise sur le « trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent »¹⁰³ établissant une corrélation entre des difficultés psychiques de l'enfant et une évolution vers la délinquance. Cette expertise préconisait le dépistage de ces troubles comportementaux dès le plus jeune âge. Un mouvement de protestation fût lancé par un groupe de médecins, « Pas de zéro de conduite pour les enfants de 3 ans ». Celui-ci demandait la suppression de cette disposition dans les lois sur l'enfance en préparation.
- 41 Malgré la suppression du dépistage précoce pour repérer les troubles du comportement (qui figurait dans le texte initial), les termes de dépistage et de repérage ou de prévention sont indifféremment utilisés par le Ministre et les rapporteurs. La mission parlementaire sur la famille, dont le rapporteur était Valérie Pécresse, avait souligné le rôle primordial de la prévention pour éviter que certaines difficultés familiales non repérées mettent des enfants en danger. Le rapport recommandait d'anticiper le dépistage dès la grossesse afin de détecter les « risques du trouble de l'attachement qui, s'il n'est pas traité, conduit

souvent à une carence éducative en raison des difficultés relationnelles de la mère avec son nourrisson »¹⁰⁴.

- 42 Dénonçant les insuffisances de la prévention collective, le texte adopté retient pourtant une conception essentiellement individuelle de la prévention et de l'action des services et intervenants sociaux. La Protection de l'enfance sera ainsi définie par l'article 1^{er} de la loi : « La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte, à cet effet, un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents ». Le Conseil supérieur du travail social avait lui préconisé une approche préventive, axée sur le volet éducatif, n'évacuant pas les questions économiques et sociales, pauvreté, chômage, mal-logement, ayant des incidences sur le développement de l'enfant¹⁰⁵. Cette question est cependant restée en marge de la loi¹⁰⁶.

43

L'articulation du texte avec la loi relative à la prévention de la délinquance sera évoquée - à plusieurs reprises dans les débats parlementaires, d'autant qu'à l'assemblée nationale, ce texte sera discuté avant le projet de loi réformant la Protection de l'enfance. Une crainte de chevauchement des dispositifs s'exprime aussi bien à gauche de l'hémicycle qu'à droite par la voix des centristes, d'où cette déclaration de Philippe Nogrix : « Si nous nous réjouissons que l'intérêt de l'enfant soit le fil rouge de la présente réforme, nous redoutons que le texte du Ministre de l'intérieur ne nuise à sa visibilité et à sa lisibilité. Nous réclamons, à ce stade, des garanties contre le risque d'instrumentalisation de la protection de l'enfance au service de la prévention de la délinquance¹⁰⁷ ». La dynamique préventive au cœur des deux textes devient prétexte à « prédéfinir de nouveaux contours de l'action publique sans que les enjeux juridiques, comme ici le rapport des citoyens à la justice, en aient été préalablement discutés »¹⁰⁸.

Les nouveaux contours de l'action publique

- 44 Alors que les écarts entre les Départements, dans la mise en œuvre de la Protection de l'enfance, ont été dénoncés, la question du pilotage du dispositif va se poser. Réaffirmant le rôle de l'État dans ce pilotage, la loi consacrera le Département en tant que chef de file de la Protection de l'enfance. On assiste à un jeu de différenciation des territoires, en fonction des cibles de l'action publique, enfance en danger ou enfant délinquant.

L'affirmation incantatoire du rôle de l'État

- 45 La défenseure des enfants constatait, dès l'année 2004, de fortes disparités dans les prises en charge : « selon les Départements, des écarts de 1 à 12 dans le taux des enfants placés, de 15 à 45 dans le nombre d'enfants suivis par un éducateur d'AEMO, de 1 à 200 dans le montant du budget consacré aux aides financières par enfant ». Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, chargé de veiller au respect par les États de la Convention internationale des droits de l'enfant, avait la même année, adressé des remarques à la France ; il souhaitait que l'égalité de tous les citoyens devant la loi et le respect du droit des enfants soient garantis par un encadrement des pratiques des Conseils généraux dans le domaine de la Protection de l'enfance. Il s'était inquiété de la multiplicité des acteurs

de la Protection de l'enfance, notamment au niveau des Départements, de leur manque de coordination et de la disparité de fonctionnement selon les Départements¹⁰⁹.

- 46 La Commission nationale consultative des droits de l'Homme, soulignant également « la disparité de moyens existant d'un Département à l'autre », attribue à l'État la responsabilité de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Il faut noter le refus d'introduire dans la loi, une telle disposition : un amendement précisant que « l'État est garant de l'égalité de traitement des enfants et de leur famille sur l'ensemble du territoire national. Dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, il impulse, coordonne et évalue les différentes actions en leur faveur et s'assure d'un niveau de financement suffisant » a été rejeté¹¹⁰. Il est vrai que pour le Ministre Philippe Bas, « les disparités de traitement constatées sur l'ensemble du territoire ne sont pas plus grandes aujourd'hui, du fait de la décentralisation, qu'elles ne l'étaient autrefois du fait des pratiques différentes des services de l'État »¹¹¹. Cette affirmation ne s'appuie sur aucune évaluation quantitative et qualitative de la décentralisation de la Protection de l'enfance¹¹². Ainsi Valérie Pécresse admet que « la majorité des personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du vote de cette réforme de la Protection de l'enfance a déploré que le rôle de l'État comme pilote de la politique de la Protection de l'enfance n'ait pas été réaffirmé¹¹³ ». La mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant, dont elle était la rapporteure, appelait à une clarification des critères d'intervention du juge des enfants et de l'Aide sociale à l'enfance : « Mme Michèle Créoff, se faisant l'écho du désarroi grandissant des professionnels de l'enfance, souligne la nécessité de préciser la commande publique, les autorités politiques devant, selon elle, préciser des critères d'intervention : « quelles sont les limites de la protection des enfants au regard de l'autorité parentale ? Qu'est-ce qui prime en cas de conflit ? Quel est l'intérêt supérieur de l'enfant ? Seule la représentation nationale peut répondre ». En réponse à l'ensemble de ces critiques et demandes, le Ministre renverra à l'élaboration de référentiels nationaux de bonnes pratiques à destination des services et des intervenants sociaux. Malgré l'introduction d'une disposition renforçant la saisine et le rôle du défenseur des enfants¹¹⁴, l'affirmation du rôle de l'État, dans l'impulsion, le pilotage et l'évaluation du dispositif apparaît comme incantatoire¹¹⁵. Le Président du Conseil général, voit son rôle de « chef de file de la Protection de l'enfance » confirmé alors que le maire devient le pivot de la prévention de la délinquance. Le niveau territorial devient fonction des cibles de l'action publique.

Niveau territorial et cibles de l'action publique

- 47 A la demande de précision de la commande publique, la loi répond essentiellement par une redéfinition du champ d'intervention de l'ASE et du juge des enfants, par la référence à la subsidiarité de la protection judiciaire sur la protection administrative. La désignation du Département comme le pivot de la mise en œuvre des procédures de Protection de l'enfance semble faire consensus parmi les acteurs. Cependant, l'Association française des magistrats de la jeunesse s'inquiète d'une généralisation du transfert aux Départements du suivi des mesures judiciaires, tel que prévu à titre expérimental par la loi de décentralisation de 2004, risquant de compromettre l'existence d'une justice des mineurs spécialisée dans le domaine de la Protection de l'enfance : « Le juge des enfants, n'assurant plus le suivi de ses décisions, ne s'engagera plus dans un travail d'articulation avec les services éducatifs, les enfants et les familles ne pourront

plus s'adresser directement au juge pour la défense de leurs droits relatifs à l'exercice des mesures éducatives qui les concernent ¹¹⁶». Le Conseil supérieur du travail social, avait également plaidé pour un maintien d'une complémentarité du juge et du Département au nom du principe de la séparation des pouvoirs entre la justice et l'exécutif. Il avait souligné le « danger de faire jouer au Conseil général le rôle de juge et partie, à la fois payeur, décideur et opérateur »¹¹⁷. Au nom de l'efficacité et de la nécessaire clarification des rôles, la primauté du Département dans la mise en œuvre et la coordination des actions de Protection de l'enfance est renforcée, via notamment la création d'une cellule unique de recueil des informations préoccupantes et d'un Observatoire départemental de l'enfance en danger. La justification est la suivante : « pour que cette clarification des rôles soit possible et clairement perçue par tous, il est impératif de réorganiser en le centralisant le circuit de transmission des informations préoccupantes sur les mineurs »

¹¹⁸.

- 48 Cette valorisation du territoire, cadre de l'action publique¹¹⁹, sert essentiellement à assoir le rôle du Département face au juge des enfants et aux associations œuvrant dans le domaine qui revendiquent leur participation à la construction et à la qualification des problèmes. Cela ne règle pas la question du territoire opportun pour assumer les missions de prévention telles que prévues par la loi : Département, Ville, Intercommunalité. Préconisant une action préventive en amont de l'environnement, inspirée du modèle québécois de la prévenance, l'ODAS était favorable à l'association des villes et territoires intercommunaux à cette approche de la prévention. Toutes les politiques locales (d'accueil de la petite enfance, d'éducation, de transports, d'urbanisme, de sports, de culture, etc.) devraient concourir à la création de lien social¹²⁰. Partant du postulat qu'un recentrage des fonctions des travailleurs sociaux sur l'intervention à domicile, et dans les quartiers est nécessaire, l'ODAS considère que cette évolution requiert une réflexion stratégique sur l'articulation de l'intervention sociale des Départements, avec celle des Communes particulièrement impliquées et légitimes dans l'amélioration du « vivre ensemble ». Certains parlementaires ont relayé ce point de vue au parlement : « Il faut d'abord donner aux maires la compétence du développement social local, seul moyen de garantir la mobilisation des différents acteurs sur un même territoire, en particulier pour les questions relatives à l'accueil du jeune enfant et à la parentalité. Il convient ensuite de territorialiser le travail social en l'impliquant dans la vie des quartiers par des partenariats entre les villes et les Conseils généraux ; de territorialiser aussi l'observation des signalements, pour pouvoir intervenir de manière ciblée en partenariat avec l'ensemble des acteurs¹²¹ ». Mais, la plupart des élus départementaux était hostiles à une délégation de compétences vers les communes dans le domaine de la prévention des risques¹²². Toutefois, la loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance fait du territoire communal, un échelon opérationnel : « Le maire, au plus près des réalités du terrain, doit avoir un rôle essentiel pour animer et coordonner la politique de prévention de la délinquance¹²³ ». La loi permet, par voie de convention, de déléguer au niveau communal ou intercommunal, certaines compétences départementales d'Action sociale, dont les actions d'insertion sociale, la prévention spécialisée, l'animation socio-éducative et la prévention de la délinquance¹²⁴. La différenciation des territoires ne correspond pas à un cloisonnement des réalités à traiter, malgré les intentions affichées. L'articulation entre les deux textes suscitera d'ailleurs de vifs débats. Présentés comme indépendants, ils feront l'objet de commentaires ou d'analyses communs aussi bien lors de la discussion parlementaire que

lors des différents commentaires auxquels ils donneront lieu. Qui plus est, les deux lois ont nécessité des concertations entre les ministères concernés qui laissent poindre des nuances d'interprétation, notamment sur les publics visés par ces deux textes. Pour le Ministre délégué à la famille, Philippe Bas, « la Protection de l'enfance a pour objet l'intérêt de l'enfant, afin de le protéger contre les risques et les dangers qu'il court, alors que la prévention de la délinquance concerne la protection de la société contre les atteintes aux personnes et aux biens. Par conséquent, il ne s'agit pas du tout du même sujet ; je ne vois vraiment pas le rapport entre les deux problématiques¹²⁵ ». Pour Valérie Pécresse, « Il est vrai que les deux textes ont des finalités différentes : le texte sur la prévention de la délinquance vise avant tout à prévenir les troubles à l'ordre public, alors que le présent projet est centré sur une meilleure détection de l'enfance en danger. Mais dans la réalité, ce seront souvent les mêmes jeunes qui seront en danger, au sens de la législation sur la Protection de l'enfance, et en voie de marginalisation, selon les critères du texte sur la prévention de la délinquance ». Jean-Pierre Rosenczweig en conclut que « ces deux textes proposés au parlement par le gouvernement Villepin n'ont pas été conçus avec la cohérence attendue d'une équipe gouvernementale soudée »¹²⁶. Dans ce contexte¹²⁷, la question essentielle du rôle du territoire dans l'Action sociale et de l'inscription des citoyens et travailleurs sociaux dans l'espace public n'a pas été débattue.

- 49 A ce stade, on peut émettre l'hypothèse que l'assentiment produit par la loi réformant la Protection de l'enfance est dû en grande partie au rejet des principales dispositions du texte relatif à la prévention de la délinquance. Il n'en demeure pas moins des logiques contradictoires au cœur de la réforme de la Protection de l'enfance, qui n'a par ailleurs pas été adoptée à l'unanimité : les élus d'opposition s'étant abstenus lors du vote de la loi, au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Production de la loi : une tension entre des référentiels contradictoires de l'enfance

- 50 Le processus de production de la loi réformant la Protection de l'enfance souligne des perceptions différentes de la réalité à traiter. Ainsi la notion d'enfant en danger provoque des débats dans les hémicycles et l'introduction dans la loi de certaines catégories de mineurs dans le champ de la Protection de l'enfance suscite une controverse. C'est le cas des mineurs faisant l'objet d'une mesure de kafala¹²⁸, plus largement des mineurs étrangers isolés et des mineurs sous l'emprise des sectes. C'est pourquoi le parti socialiste objecte : « Quand je lis votre projet, Monsieur le Ministre, je demeure préoccupé. Certaines catégories d'enfants dont la maltraitance est, sinon visible, du moins bien connue sont oubliées. M. Bloche les a cités : mineurs étrangers isolés et mineurs victimes d'emprise sectaire ». Le projet de loi initial ne mentionnait pas le cas des mineurs étrangers isolés qui « furent intégrés » dans la définition de la Protection de l'enfance suite à un amendement du Parti socialiste à l'Assemblée nationale¹²⁹. En revanche, la demande de favoriser l'adoption simple des enfants « kafala » sera rejetée.
- 51 L'un des points qui suscitera une mobilisation conséquente lors des débats parlementaires est la notion d'intérêt de l'enfant. Fallait-il définir l'intérêt de l'enfant et convenait-il de se référer pour cela à la Convention internationale des droits de l'enfant ? La proposition de la députée PS, Patricia Adam de préciser la notion d'intérêt supérieur de l'enfant trouvera des échos à la droite de l'hémicycle. S'appuyant sur le schéma de la pyramide de la hiérarchie des besoins de l'Homme de Maslow, une définition englobant la

satisfaction des besoins physiques, intellectuels, affectifs et sociaux de l'enfant est proposée. Henriette Martinez, députée UMP, auteure d'une proposition de loi très controversée sur la Protection de l'enfance y répond favorablement. On peut noter de légères différences : alors que chez Patricia Adam, il s'agit de définir l'intérêt supérieur de l'enfant, en insistant notamment sur l'importance de l'attachement parental, pour Henriette Martinez, « Vous mentionnez l'assurance d'un contexte familial. Je comprends votre intention, mais je ne souhaite pas que cela puisse être interprété comme l'assurance du maintien dans le contexte familial, car celui-ci -et tel est l'esprit de votre proposition- n'est pas forcément celui de la famille biologique. Par ailleurs, la notion de « relation d'attachement parental » -et je salue votre volonté d'introduire l'attachement dans la loi- peut poser problème en cas de carences très graves. L'attachement peut ne pas être parental, mais concerner une personne de référence : celle qui élève l'enfant ». Madame Martinez était en 2004, l'auteure d'une proposition de loi prévoyant la nécessité pour les services sociaux en cas de défaillance parentale de « définir un projet de vie permanent pour tout enfant placé, afin qu'il puisse développer un lien d'attachement sécurisant ». L'un des arguments évoqués dans ce débat était qu'il était du ressort de la loi et non de celui des travailleurs sociaux de définir l'intérêt de l'enfant.

- 52 La référence à des notions comme l'intérêt de l'enfant ou le danger recouvre des réalités différentes. L'intérêt de l'enfant, auquel se réfère notamment le pédopsychiatre Maurice Berger, est utilisé pour prétendre centrer le dispositif de Protection de l'enfance sur l'enfant. Depuis un ouvrage intitulé *L'échec de la protection de l'enfance*, paru en 2003, Maurice Berger dénonce régulièrement le dispositif français de Protection de l'enfance, qu'il qualifie de familialiste « ne protégeant pas assez les enfants des parents défaillants ». « Le système socio-judiciaire actuel privilégie trop souvent la volonté du parent au détriment des besoins de l'enfant ; de ce fait, les droits de ce dernier à être protégé (de ses parents, si nécessaire) sont occultés en raison de l'aveuglement idéologique qui préside au maintien systématique du lien parent/enfant »¹³⁰. En se fondant sur la théorie de l'attachement, Maurice Berger propose de supprimer la notion de danger prévue par l'article 375 du code civil pour lui substituer celle d'intérêt de l'enfant : « D'abord, il faut abroger l'article 375 du code civil et voter enfin une loi centrée sur la protection et l'intérêt de l'enfant¹³¹ ». La définition de l'intérêt de l'enfant dans la loi, suite aux interventions et aux alliances des députées Patricia Adam et Henriette Martinez est due au travail de lobbying de ce médecin¹³². Pour Pierre Verdier, « l'intérêt de l'enfant est un concept mou. C'est une notion très subjective, qui peut être toujours invoquée pour justifier toutes les pratiques ¹³³ ».
- 53 Dans un contexte de débats relativement consensuels, des tensions sont cependant perceptibles sur les fondements de la Protection de l'enfance entre danger et intérêt de l'enfant. Si le danger demeure le critère de référence de la législation française, l'intérêt de l'enfant doit guider toute intervention sociale ou éducative. Il y a également des oppositions notables sur l'étendue à donner à la loi : doit-on rester dans le secteur de l'enfance en danger ou évoluer vers une législation prenant en compte plus globalement les droits de l'enfants, tels que prévus par la Convention internationale des droits de l'enfant ? La plupart des amendements proposés dans ce sens seront rejetés.

Conclusion

- 54 La loi réformant la Protection de l'enfance est l'aboutissement d'un processus de négociation et le résultat d'une forme de pragmatisme de l'action publique. Il n'en reste pas moins des oppositions dans les logiques présidant à la reconstruction du dispositif de Protection de l'enfance. La dynamique préventive, au cœur du dispositif, est essentiellement individuelle et recentrée sur la famille. Elle est exclusive d'une approche des questions économiques et sociales, pauvreté, chômage, mal-logement, susceptibles de nuire au développement de l'enfant. La Protection de l'enfance se différencie du droit de la famille et du traitement des phénomènes de délinquance des mineurs. La prévention spécialisée est recentrée sur la prévention de la délinquance. Pour le Ministre Philippe Bas¹³⁴, la responsabilité de l'éducation des enfants appartient essentiellement aux parents et non à la société. C'est dans cet esprit que sont conçues des mesures telles que le contrat de responsabilité parentale ou le Conseil des droits et devoirs des familles créé par la loi prévention de la délinquance, faisant de la commune l'échelon opératoire en la matière. La question de l'autorité sociale légitime pour protéger l'enfant¹³⁵ est éludée. Ce faisant, le débat de société relatif à la place de l'enfance, à la place et à la responsabilité des adultes dans la fonction éducative, et à la contextualisation de la fonction éducative dans un environnement économique, social et culturel porteur de risques potentiels, n'a pas eu lieu.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Berger (Maurice), *Ces enfants qu'on sacrifie... Réponse à la loi réformant la protection de l'enfance*, Dunod, 2007, 192 p.
- Borgetto (Michel) et Lafore (Robert), *Droit de l'Aide et de l'action sociale*, Montchrestien, 2009, 740 p.
- Chauvière (Michel), Belorgey (Jean-Michel), Ladsous (Jacques), *Reconstruire l'action sociale*, Dunod, 2006, 278 p.
- Commaille (Jacques), *L'esprit sociologique des lois*, PUF, 1994, 192 p.
- Commaille (Jacques) [dir.], *Produire la loi*, Coll. Droit et société n° 40, 1998.
- Commaille (Jacques) et Jobert (Bruno) [dir.], *Les métamorphoses de la régulation juridique*, LGDJ, 1999.
- Gaudin (Jean-Pierre), *L'action publique*, Presses de sciences po et Dalloz, 2004
- Naves (Pierre) [dir.], *La réforme de la Protection de l'enfance. Une politique publique en mouvement*, Dunod, 2007, 294 p.

Articles

- Becquemin (Michèle), «Pour une critique de la prévention à travers le prisme des réformes», *Informations sociales* ; 2007-4, n° 140.

Becquemin (Michèle), « Politisation de la pédophilie », *Libération*, juin 1984.

Becquemin (Michèle) et Boutanquoi (Michel), « Ces enfants qu'on sacrifie... au nom de la protection de l'enfance » de Maurice Berger, *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 2, <http://sejed.revues.org/document294.html>.

Chauvière (Michel), « Quelles alternatives à l'Éducation surveillée en 1945 », *Le temps de l'histoire*, éditions CNFE-PJJ n° 1, Février 1998, La Protection de l'enfance, regards.

Chauvière (Michel), « Le rôle des lobbies dans la politique familiale », dans *Comment fabriquer une politique sociale ?*, *Informations sociales* n° 157, Janvier-février 2010.

Commaille (Jacques), « L'ordre juridique comme désordre politique », *Pouvoirs*, n° 94, 2000.

Corten (Olivier), « Éléments de définition pour une sociologie politique du droit », *Droit et société* n° 39, 1998.

Gaudin (Jean-Pierre), « Vers un État régulateur ? », *Sciences Humaines*, Hors-série n° 44, Mars-Avril-Mai 2004.

Morand (Charles Albert), « La contractualisation du droit dans l'État providence », *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, 1991.

« Réforme de la Protection de l'enfance. Ce qu'attendent les professionnels ! » Comptes-rendus des assises nationales de la Protection de l'enfance, *Journal de l'Action Sociale*, Hors série, septembre 2006

Serre (Delphine), « Les enfants « en danger » au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques aux catégories statistiques », Jean-Jacques Yvrol [dir.], *La Protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir*, *Études et recherches* n° 7, Edition CNFE-PJJ, Ministère de la Justice.

Thoenig (Jean-Claude) « La gestion systémique de la sécurité publique » *Revue française de sociologie*, Volume XXXV, 1994, p. 357-392.

Vabre (Frédéric), « Le traitement politique de la maltraitance infantile », *Recherches et Prévisions* n° 82, décembre 2005.

Van Houcke (Frédérique), « La violence à l'égard des enfants : synthèse de l'étude des Nations Unies », *Revue d'action juridique et sociale-Journal du droit des jeunes*, n° 265, mai 2007, p. 11.

Verdier (Pierre), « La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la Protection, un recul des droits », *Journal du droit des jeunes-Revue d'action juridique et sociale*, mai 2007 p. 22.

Documents et rapports

Bianco (Jean-Louis) et Lamy (Pascal), *L'aide sociale à l'enfance demain*, La Documentation française, 1980.

De Brossia (Louis), *Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés*, La Documentation française, 2005.

Bloche (Patrick)-Pécresse (Valérie), *Mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant*, 27 janvier 2006, La Documentation française.

Chauvière (Michel), *Enjeux de la néofamilialisation de l'Etat social*, « Sur le front de la parentalisation de la Protection de l'enfance », 2006, <http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/chauviere.pdf>.

Cour des comptes, *Rapport thématique sur la Protection de l'enfance*, La Documentation française, octobre 2009.

Défenseure des enfants, *Rapport annuel 2004*, La Documentation française.

Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS), *Protection de l'enfance, observer, évaluer pour mieux adapter nos réponses*, 2005.

ODAS, *Protection de l'enfance. Les nouvelles orientations des départements*, Novembre 2006.

Observatoire national de l'enfance en danger, Rapports annuels 2005, 2006 et 2007, <http://www.oned.gouv.fr>

[Rapport n°393, 1^{ère} lecture et rapport n° 205, 2^{ème} lecture Sénat de M. André Lardeux](#)

[Rapport n°3256, 1^{ère} lecture et 3687, 2^{ème} lecture Assemblée nationale de Mme Valérie Pécresse](#)

ANNEXES

Annexes

1) Liste des personnes auditionnées (Commissions parlementaires)

Profil des personnes auditionnées	Sénat	Assemblée nationale
Associations de défense des droits de l'enfant :	Enfance et partage, L'enfant bleu, La voix de l'enfant	L'enfant bleu Fondation pour l'enfance Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM) Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (COGRADE)
Professionnels de la Protection de l'enfance	Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (ANDASS), SOS Village d'enfants, Syndicat national des médecins de la protection maternelle et infantile, (SNMPM) Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA)	Président du tribunal pour enfants de Bobigny Vice-présidente du tribunal pour enfants d'Evry, secrétaire générale de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille Syndicat de la magistrature SNMPMI UNASEA La Fondation La vie au grand air SOS Villages d'enfants Une directrice de l'aide sociale à l'enfance

Association de familles	<i>Union nationale des associations familiales (UNAF)</i>	UNAF ATD QUART MONDE
Elus locaux	<i>Assemblée des départements de France (ADF)</i>	ADF

2) Prises de paroles au Parlement

Sénat Assemblée nationale

Ministre délégué à la famille, Philippe Bas

Rapporteur André Lardeux Rapporteur Valérie Pécresse

Groupe UMP

Janine Rosier, Clerc de notaire, membre du Conseil supérieur de l'adoption

Jean-Michel Dubernard

Louis de Broissia, Vice président de Conseil général Henriette Martinez, enseignante, Maire de Laragne-Montéglin, Hautes- Alpes (3296 habitants)

Marie-Thérèse Hermange Claude Leteurtre

Centristes-UDF-Divers

Philippe Nogrix, UDF, Président du Groupement d'Intérêt public Enfance Maltraitée

Bernard Seillier, Rassemblement Démocratique et Social Européen

Nicolas About, UDF, médecin, Conseiller régional d'Ile-de-France

Sylvie Desmarescaux, non rattaché à un groupe politique, assistante sociale

Groupe Communiste et républicain

Guy Fischer, Instituteur

Muguette Jacquaint, maire adjoint La Courneuve (93)

Groupe Socialiste

Claire Lise Campion, Vice présidente du Conseil général de l'Essonne,

Déléguée à la famille, l'enfance

Patricia Adam Cadre d'action sociale

Bernard Cazeau

Patrick Bloche, Président Mission information sur la famille

NOTES

1. Jacques Commaille, « L'ordre juridique comme désordre politique », *Pouvoirs*, n° 94, 2000, p. 82.
2. Jacques Commaille, « *Legal order as political disorder* », *Pouvoirs*, n° 94, 2000, p. 82.
3. Jacques Commaille, « El orden jurídico como desorden político », *Pouvoirs*, n° 94, 2000, p. 82.

4. Voir par exemple, « La loi réformant la Protection de l'enfance fait consensus au Parlement », *Actualités sociales hebdomadaires* n°2496 du 02/03/2007, présentant les principales dispositions du texte.
5. Ainsi, Jean-Pierre Rosenczveig, Président du tribunal pour enfants de Bobigny, lors d'une intervention « La conception du projet de loi sur la Protection de l'enfance a été plus consensuelle. Avec le relais du président de la République, Monsieur Bas avait le souci d'apporter des réponses concrètes aux dysfonctionnements relevés dans les "affaires" », dans « Protection de l'enfance et prévention de la délinquance : deux lois contre en attendant une loi pour le bien-être des enfants », *Gardanne*, le 5 mars 2007, <http://www.dei-france.org/>.
6. Pierre Naves « *La réforme de la protection de l'enfance. Une politique publique en mouvement* », Dunod, 2007
7. *Ibid.* p. 2.
8. Jacques Commaille, *op.cit.* p. 82.
9. *Ibid.*
10. Jacques Commaille, Bruno Jobert, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert [dir.], *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 1999.
11. Jacques Commaille, *op.cit.* p. 82.
12. Jean-Claude Thoenig, « La gestion systémique de la sécurité publique » *Revue française de sociologie*, Volume XXXV, 1994.
13. Jacques Commaille, Produire la loi, Coll. *Droit et société* n° 40, 1998, p. 506. Martine Kaluszynski, « Les artisans, de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la III^{ème} République », dans Produire la loi, *Droit et société* n° 40, 1998, p. 535-562.
14. *Ibid.* p. 368 à 370
15. Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois*, Presses Universitaires de France, 1994. *Misères de la famille. Question d'Etat*, Presses de sciences po, 1996. Jacques Commaille et Bruno Jobert [dir.], *Les métamorphoses de la régulation juridique*, LGDJ, Coll. Droit et société, 1998.
16. Olivier Corten, « Éléments de définition pour une sociologie politique du droit », *Droit et société* n° 39, 1998, p. 362.
17. Pierre Naves, *op. cit.*, p. 17.
18. La loi de décentralisation du 22 juillet 1983 transfère aux départements l'ASE, la PMI et le service social. La décentralisation avait ainsi pour objectif d'améliorer la proximité et de mieux répondre aux besoins et attentes des usagers. L'Etat conserve le pouvoir législatif et réglementaire en matière de Protection de l'enfance.
19. *L'aide sociale à l'enfance demain*, La Documentation française, 1980. Cette étude de rationalisation des choix budgétaires préconisait de « mettre un terme à la fausse distinction entre danger et risque de danger et de rechercher une meilleure collaboration entre le juge et l'administration ». Pour une approche critique, voir Jean-Claude Xuereb, « A propos d'une étude RCB sur l'Aide Sociale à l'Enfance », *Revue de Droit Sanitaire et Social*, n° 62.
20. « Droits des familles dans leurs relations avec les services de l'ASE »
21. « adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'Aide sociale et de santé ».
22. Fadila Chourfi, « La Protection de l'enfance et les transformations de l'État. Construction et mise en œuvre de la loi du 6 janvier 1984 », Jean-Jacques Yvorel [dir.], dans [*La Protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir. L'émergence d'une idée, l'étape 1958-59, les recompositions contemporaines*](#), p. 93-97.
23. Frédéric Vabre, « Le traitement politique de la maltraitance infantile », *Recherches et Prévisions*, n° 82, décembre 2005.

24. *Ibid.* p. 1. Pour une analyse des déterminants de l'intervention auprès des enfants en danger, voir l'article de Marie Jacob et Danielle Laberge, *Déviance et société*, 1997, volume 21, n° 4, p. 443-470.
25. Créé en 1990 à la suite d'un rapport du Conseil économique et social préconisant la construction d'un lieu neutre d'observation et d'évaluation des politiques locales d'Action sociale.
26. Exposé des motifs de la loi du 2 janvier 2004.
27. Rapport 2005 de l'ONED p. 8 et p. 32 et suiv. « Des propositions de l'ONED organisées selon deux scénarii », <http://www.oned.gouv.fr/>
28. Louis de Brossia, *Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés*, La Documentation française, 2005.
29. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires Naves-Cathala de 2000 sera suivi de rapports de plusieurs parlementaires, ceux de Louis de Brossia sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés, Philippe Nogrix sur l'amélioration des procédures de signalement de l'enfance en danger et de Marie-Thérèse Hermange sur la périnatalité et la parentalité.
30. « Il y a trop de lacunes dans la prise en charge des enfants » *Le Monde* daté du 16 mars 2006.
31. Valérie Pécresse, Rapport n° 3256 de la Commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale, 9 janvier 2007.
32. Après une rapide consultation des sites internet de trois départements franciliens, nous n'avons trouvé trace de ce débat que dans le département de l'Essonne sous forme de forum ouvert aux professionnels et particuliers, www.essonne.fr
33. Pierre Verdier, « Associons les familles au débat sur la Protection de l'enfance », *ASH*, n° 2434 du 16/12/2005, Rubrique : Tribune libre ;
34. « Présentation de l'enquête ODAS, Réforme de la Protection de l'enfance. Ce qu'attendent les professionnels ! Comptes-rendus des assises nationales de la protection de l'enfance », *Journal de l'Action Sociale*, Hors série, septembre 2006, p. 12.
35. « Nouvelle donne pour la Protection de l'enfance », *Lien social*, n° 794 du 20 avril 2006.
36. Laurent Puech, « Partage des informations et secret professionnel », dans *Réforme de la protection de l'enfance. Ce qu'attendent les professionnels*, *op.cit.* p. 57. Il déplore l'absence de représentants des travailleurs médico-sociaux.
37. « Présentation de l'enquête ODAS », *ibid.* p. 13.
38. Il rassemble des associations telles l'UNIOPSS (Union interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), l'ANPF (Association Nationale des Placements Familiaux), Citoyens et Justice (fédération des associations socio-judiciaires) ou le CNAEMO (Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert).
39. Appel des 100 pour le renouveau de la Protection de l'enfance du 5 septembre 2005, impulsé par Jean-Pierre Rosenczweig, Président du Tribunal pour enfants de Bobigny et de « Défense des enfants International France » et Claude Roméo Directeur de l'Enfance et de la Famille au Conseil général de Seine-Saint-Denis, sur le site www.appeldes100-debatnational.com. Voir également, « Protection de l'enfance ; ne construisons pas la loi sans débat public », *ASH* n° 2420 du 09/09/2005.
40. Il sera également au cœur de l'actualité, en janvier 2006, après les vives critiques émises par le Ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy, sur sa gestion, en qualité de Président du TE, des émeutes de novembre-décembre 2005.
41. Auteur d'un rapport sur *L'évolution des relations parents, enfants, professionnels dans le cadre de la Protection de l'enfance*, La Documentation française, 2000. Claude Roméo est depuis Membre de la commission Enfance de l'UNICEF.
42. « Philippe Bas présente les grands axes de la réforme de la Protection de l'enfance », *ASH*, n° 2431 du 25/11/2005.

43. Jacques Trémintin « Où en est la réforme de la Protection de l'enfance ? », *Journal du Droit des Jeunes*, n° 254, Avril 2006.
44. Philippe Bas, lors de la présentation du projet de loi au Sénat le 20 juin 2006. Voir également, « La réforme de la Protection de l'enfance », présentée au Conseil des ministres, ministère délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille, 3 mai 2006, p. 3.
45. Ce projet est signé par Xavier Bertrand, Ministre de la santé et des solidarités dont ce sera la seule intervention au cours du processus législatif.
46. En annexe, tableau des personnes auditionnées par les commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale.
47. Voir l'intervention de Denis Vernadat, « Articuler le partenariat avec les associations », *op.cit.*, p. 42.
48. Jean-Jacques Andrieux, « Remplacer la dispersion par la cohérence », *ibid.* p. 20.
49. Le 1er juin 2007, Fabienne Quiriau, conseillère technique de Philippe Bas, qui a participé à l'élaboration de la loi, au cabinet de Philippe Bas, est devenue directrice générale adjointe de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA).
50. Ce qui fera dire au Professeur Théry : « Seul dans le monde, notre pays s'est doté d'un "corps familial", c'est-à-dire un organisme qui représente l'ensemble des familles auprès des pouvoirs publics pour en devenir le conseil et l'auxiliaire », cité par Dominique Marcihacy, « L'UNAF ou les vicissitudes du corporatisme », *Revue Droit social*, n° 12, décembre 2007, p. 1288-1294.
51. Michel Chauvière, « Le rôle des lobbies dans la politique familiale », dans Comment fabriquer une politique sociale ?, *Informations sociales*, n°157, Janvier-février 2010, p. 74.
52. Michel Chauvière, Enjeux de la néofamilialisation de l'Etat social, « Sur le front de la parentalisation de la Protection de l'enfance », 2006, p. 15, <http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/chauviere.pdf>.
53. Propositions d'amendements de l'UNAF, 07/07/2006, transmises au rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, www.unaf.fr
54. « Loi sur la Protection de l'enfance : le regret de l'UNIOPSS et de l'UNAF », *ASH*, n° 2496 du 02/03/2007.
55. L'une des toutes premières associations constituées ainsi est Enfance et partage longtemps parrainée par l'actrice Carole Bouquet qui est actuellement marraine de la Voix de l'enfant.
56. Voir par exemple le champ d'action de la Voix de l'enfant, www.lavoixdelenfant.org, ou d'Enfance et partage, www.enfance-et-partage.org
57. Table ronde organisée par la Commission des affaires sociales du Sénat le 31 mai 2006 en présence d'Enfance et partage, la Fondation pour l'enfance, La Voix de l'enfant, l'Enfant bleu et l'Union nationale des associations familiales (UNAF), André Lardeux, [Projet de loi réformant la protection de l'enfance](#), Rapport Commission affaires sociales n° 393, 2005-2006, p. 101.
58. *Ibid.* Intervention d'Yves Crespin, représentant de l'association la Voix de l'enfant, p. 101.
59. Frédéric Vabre, *op. cit.* p. 14.
60. Madame Janine Rosier, Discussion générale au Sénat le 20 juin 2006.
61. 5,27 milliards d'Euros en 2006 selon la lettre de l'ODAS, Septembre 2007.
62. Bureau Assemblée des Départements de France (ADF) « projet de loi réformant la protection de l'enfance, 2 mai 2006.
63. Le décret d'application n'est intervenu que suite à une décision du Conseil d'Etat saisi par les Conseils généraux de Saône et Loire et Seine saint Denis, www.departement.org
64. « Avis sur le projet de loi réformant la Protection de l'enfance » du 29 juin 2006, www.cncdh.fr
65. Monsieur Guy Fischer, Discussion générale au Sénat le 20 juin 2006.

66. Madame Patricia Adam et Monsieur Bernard Cazeau, Discussion générale à l'Assemblée nationale.
67. Maurice Berger, *Ces enfants qu'on sacrifie ... Réponse à la loi réformant la Protection de l'enfance*, Dunod, 2007, p. 112.
68. Pierre Naves, *op. cit.* p. 13.
69. Procès de pédophilie impliquant 65 personnes, de mars à juillet 2005.
70. La découverte, en août 2004, dans un appartement, au milieu d'immondices et d'excréments, de cinq enfants âgés de 13 mois à 7 ans, nus et sous-alimentés.
71. Frédéric Vabre, *op. cit.* p. 1.
72. Ainsi, dans le n° 2431 des ASH du 25/11/2005, Philippe Bas évoque « 11 173 crimes et délits de maltraitance sur enfants ont été répertoriés en 2003, contre 9 590 en 2000. Chaque année, 100 assassinats d'enfants, pour la plupart de nourrissons, sont dénombrés, et des infanticides restent ignorés. Sur la même période, les signalements d'enfants en danger ont augmenté de 40 % ».
73. Valérie Pécresse, Rapport n° 3256, 1^{ère} lecture, *Protection de l'enfance*, Assemblée nationale, p. 7.
74. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. La DREES, Direction de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux, a pour mission de fournir aux décideurs publics, aux citoyens, et aux responsables économiques et sociaux des informations fiables et des analyses sur les populations et les politiques sanitaires et sociales.
75. Rapports n° 393, d'André Lardeux, Sénateur, p 9 et n° 3256 de Valérie Pécresse, Députée, p. 23 reprenant les termes du rapport de l'ONED 2005, p. 47 et suiv.
76. Rapport n° 3256, 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale, p.29.
77. Rapport 2005 de l'ONED.
78. André Lardeux, Rapport n°393, *op. cit.*, p. 11.
79. *Ibid.*
80. Delphine Serre, «Les enfants "en danger" au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques aux catégories statistiques », Jean-Jacques Yvorel[dir.], dans *La Protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir, Etudes et recherche*, n° 7, Mai 2004, Edition CNFE-PJJ, Ministère de la Justice.
81. Bruno Jobert, « Les métamorphoses de la régulation politique, le point de vue d'un politiste », dans *Les métamorphoses de la régulation juridique, Droit et Sociétés*, p. 135, LGDJ, 1999.
82. Frédérique Van Houcke, « La violence à l'égard des enfants : synthèse de l'étude des Nations Unies », *Revue d'action juridique et sociale-Journal du droit des jeunes*, n° 265, mai 2007, p. 11.
83. Delphine Serre, *op.cit.* p. 80.
84. Rapporteuse Assemblée nationale, discussion article 14, le 10 janvier 2007.
85. Exposé des motifs de la loi.
86. Michèle Becquemin, « Politisation de la pédophilie », *Libération*, juin 2004.
87. Rapport n°3256 de Valérie Pécresse à l'Assemblée nationale, le 9 janvier 2007, p. 36.
88. Madame Janine Rozier, Groupe UMP, au Sénat le 20 juin 2006.
89. Madame Sylvie Desmarescaux, non rattachée à un groupe politique, au Sénat le 20 juin 1986.
90. Monsieur Guy Fischer, Groupe communiste et républicain, au Sénat le 20 juin 2006.
91. Madame Muguette Jacquaint, Groupe communiste et républicain, discussion générale à l'Assemblée nationale, le 9 janvier 2007.
92. Monsieur Jean-Michel Dubernard, Président de la Commission culturelle à Assemblée nationale le 9 janvier 2007.
93. Madame Marie-Thérèse Hermange, Groupe UMP, Sénat discussion générale le 20 juin 2006.
94. Monsieur Bernard Seillier, Groupe UMP, Sénat, discussion générale le 20 juin 2006.
95. Monsieur Philippe Nogrix, au Sénat, discussion générale le 20 juin 2006.
96. Monsieur Patrick Bloche, Groupe socialiste, Assemblée nationale, le 9 janvier 2007.

97. C'est l'argument notamment de l'ODAS, voir « Nette augmentation du nombre d'enfants "en risque" de maltraitance, selon l'ODAS », *ASH*, n° 2428 du 11 novembre 2005 et « Protection de l'enfance : une nouvelle réforme en chantier », *Le Monde* du 16 mars 2006.
98. L'article L 221-1 du Code de l'Action sociale et des familles charge le service de l'ASE « d'organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ».
99. *Op.cit. Le Monde* du 16 mars 2006.
100. Rapport de la Mission Bloche-Pécresse d'information sur la famille, p. 92.
101. Discussion générale au Sénat le 20 juin 2006.
102. Madame Claire-Lise Campion, discussion par articles, au Sénat le 20 juin 2006.
103. www.inserm.fr/fr/questionsdesante/rapports/trouble_conduites.html. Voir également l'avis du Comité consultatif national d'éthique n°095 [Problèmes éthiques posés par des démarches de prédiction fondées sur la détection de troubles précoces du comportement chez l'enfant \(2007-02-06\)](http://www.ccne-ethique.fr), <http://www.ccne-ethique.fr>.
104. Rapport de la Mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant, 27 janvier 2006, La Documentation française.
105. David Kerr, « Pour une réforme de la Protection de l'enfance », *VST - Vie sociale et traitements* 4/2006 (n°92), http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=VST_092_0034
106. Pierre Naves, *La réforme de la protection de l'enfance*, *op. cit.*, p. 37.
107. Discussion générale au Sénat le 20 juin 2006.
108. Michèle Becquemin, « Pour une critique de la prévention à travers le prisme des réformes », *Informations sociales*, 2007-4, n° 140.
109. Rapport 2004 de la défenseure des enfants, La Documentation française ou <http://www.defenseurdesenfants.fr/>
110. Amendement proposé par M. Guy Fischer, Sénateur au nom du groupe communiste.
111. Audition devant la Commission des Affaires sociales du Sénat le 1er février 2007.
112. Philippe Chailloux, magistrat délégué à la Protection de l'enfance à la Cour d'appel de Paris, auditionné par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.
113. Valérie Pécresse, rapport Assemblée nationale.
114. Dont la suppression est en cours, au profit d'un défenseur des droits qui reprendrait une partie de ses fonctions.
115. Voir, sur le défaut de pilotage de l'Etat, Cour des comptes, « L'Etat ne s'est doté ni d'objectifs ni de stratégie claire », *Rapport thématique sur la protection de l'enfance*, octobre 2009, La Documentation française, p. 114-126.
116. Loi réformant la Protection de l'enfance, positions de l'Association française des Magistrats de la jeunesse et de la Famille (AFMJF) sur le projet de Mai 2006, <http://www.afmjf.fr/Loi-reformant-la-protection-de-l.html>
- L'AFMJF est une Organisation non gouvernementale (ONG) avec statut consultatif auprès du Conseil d'Europe et auprès des Nations Unies. Fondée en 1928 et enregistrée à Bruxelles, en Belgique, elle représente les efforts au niveau mondial pour s'occuper de la protection de la jeunesse et de la famille, ainsi que de la conduite délinquante et l'inadaptation de la jeunesse. Elle est composée d'associations nationales et d'individus engagés de tous les coins du globe, qui exercent des fonctions en tant que juges de la jeunesse et de la famille, ou qui travaillent au sein de services professionnels directement liés à la justice ou au bien-être des mineurs et de la famille.
- Voir également Laurence Bellon, « Les risques d'une subsidiarisation du judiciaire », dans *La réforme de la Protection de l'enfance. Ce qu'attendent les professionnels*, *op. cit.*, p. 35.
117. David Kerr, « Pour une réforme de la protection de l'enfance », *op. cit.*, p. 35.
118. Rapport n° 3256, p. 21.

119. Jean Paul Gaudin, « Vers un Etat régulateur », *Sciences Humaines*,-Hors-série, n° 44, Mars-Avril-Mai 2004.
120. « Nette augmentation du nombre d'enfants "en risque" de maltraitance, selon l'ODAS », *ASH*, n° 2428 du 11 novembre 2005.
121. Patricia Adam, discussion générale à l'Assemblée nationale, le 9 février 2007.
122. Rapport ODAS : « Protection de l'enfance : les nouvelles orientations des départements », Novembre 2006, www.odas.net
123. Jean-René Lecerf, Rapport n° 476, 2005-2006, de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, p. 1.
124. Ce point mériterait d'être développé en y intégrant une analyse approfondie des perspectives de la réforme annoncée des collectivités territoriales.
125. Discussion générale au Sénat le 20 juin 06.
126. Jean-Pierre Rosenczweig, « Protection de l'enfance et prévention de la délinquance : deux lois contre en attendant une loi pour le bien-être des enfants ! », 5 mars 2007, <http://www.dei-france.org/>
127. L'analyse du processus de construction de la loi relative à la prévention de la délinquance pourrait ouvrir de nouvelles pistes de réflexion à ce sujet.
128. La *kafala*, en vigueur dans certains pays musulmans, permet que des enfants soient confiés à des tiers chargés de leur éducation, mais fait obstacle au prononcé d'une adoption simple en France. L'adoption reste prohibée par le droit des pays d'origine de ces enfants et les conventions bilatérales les liant à la France.
129. Dans son rapport, Valérie Pécresse évoquait la nécessité d'aborder la situation particulière des mineurs isolés.
130. Michèle Becquemin, Michel Boutanquoi, « Ces enfants qu'on sacrifie... au nom de la Protection de l'enfance » de Maurice Berger, *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 2, <http://sejed.revues.org/document294.html>.
131. Rapport de la Mission d'information sur la famille, op.cit..
132. *Op.cit.*, p. 112.
133. « La loi réformant la Protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits », *Journal du droit des jeunes, Revue d'action juridique et sociale*, mai 2007, p. 22.
134. Intervention au colloque DEI France le 19 novembre 2005.
135. Michel Chauvière, « La réforme de la protection de l'enfance, un analyseur du social et de la formation », *Quelles théories pour quelles pratiques en travail social ?*, *Empan*, n° 75, Mars 2009, p. 63.

RÉSUMÉS

La réforme de la Protection de l'enfance issue de la loi du 5 mars 2007 intervient à la suite de fortes interrogations sur l'effectivité et l'efficacité du dispositif. L'émergence de nouvelles formes de vulnérabilité sociales le rendrait inopérant. La médiatisation d'affaires de mauvais traitements et de viols sur enfants par des adultes, les procès d'Angers et d'Outreau vont contribuer à la mise sur agenda d'une réforme de la Protection de l'enfance. La construction de la loi repose sur l'affirmation d'une réflexion élaborée et partagée par les acteurs de la Protection de l'enfance. La

démarche pragmatique sera ainsi soulignée par plusieurs commentateurs. Dans notre perspective, « le droit et la façon dont la loi est produite constituent un miroir des recompositions de l'action publique¹ ». Cette approche permet de souligner, au-delà du consensus affiché, une recomposition du champ d'intervention de la Protection de l'enfance autour de la prévention et du renforcement du territoire départemental, comme « chef de file » du dispositif, alors que subsistent des tensions sur les publics cibles de la Protection de l'enfance et le rôle de l'Etat.

The reform of child protection as a result of the law of 5 March 2007 comes in the wake of strong doubts over the effectiveness and efficiency of its provisions. The emergence of new forms of social vulnerability would render it ineffective. The media coverage of cases of abuse and rape of children by adults, the Angers and Outreau Affairs will contribute to putting child protection reforms firmly on the agenda. The construction of the law rests on the assertion of reflections developed and shared by those involved in child protection. The pragmatic approach will thereby be emphasised by several commentators. In our view, “the law and the way in which the law is produced reflect the reorganisation of the public prosecution system”². This approach serves to emphasise, beyond the apparent consensus, a reorganisation of the scope of child protection around prevention and the strengthening of regional territory as the “spearhead” of the provisions, while tensions subsist over the target group for child protection and the role of the State.

La reforma de la protección de la infancia que emana de la ley del 5 de marzo de 2007 interviene como consecuencia de fuertes interrogantes sobre la eficiencia y eficacia del dispositivo. El surgimiento de nuevas formas de vulnerabilidad social la hacía inoperante. La mediatización de asuntos de maltratos y violación de niños por parte de adultos, los procesos de Angers y de Outreau van a contribuir a incluir en la agenda una reforma para la protección de la infancia. La construcción de la ley se basa en la afirmación de una reflexión elaborada y compartida por los actores sobre la protección de la infancia. El proceso pragmático será así subrayado por varios comentadores. En nuestra perspectiva, “el derecho y la forma en que la ley es producida constituyen un espejo de las recomposiciones de la acción pública”³. Este enfoque permite destacar, más allá del consenso mostrado, una recomposición del campo de intervención de la protección de la infancia en torno a la prevención y al refuerzo del territorio departamental, como « responsable » del dispositivo, mientras aún subsisten tensiones en los destinatarios de la protección de la infancia y el rol del Estado.

INDEX

Palabras claves : proceso de producción, protección de la infancia, recomposiciones

Mots-clés : processus de production, protection de l'enfance, recompositions

Keywords : Production processes, child protection, reorganization

AUTEUR

FADILA CHOURFI

Juriste de formation, Fadila Chourfi est actuellement formatrice à l'IRTS Paris-Ile de France.

fadila.chourfi@irtsparisidf.asso.fr; fchourfi@cegetel.net. Ce texte est

une version modifiée d'une communication présentée au congrès de l'AIFRIS (association internationale la formation, la recherche et l'intervention Sociale) en avril 2009.